

## II.1. A közigazgatási jogszabályelőkészítésről. Egy kritikai áttekintés

### BEVEZETÉS: FOGALMI ÉS ELMÉLETI KERETEK

Az alábbiakban a jogszabály-előkészítés közigazgatási szakaszával, mindenekelőtt, de nem kizárólag a törvény-előkészítés parlamenti szakaszát megelőző folyamattal foglalkozunk.

A magyar jogrendszerben, mint általában az ún. parlamentáris rendszerekben, a Parlament alkotta törvények mellett, a végrehajtó hatalom által alkotott rendeletek bírnak jogszabályi jelleggel, vagyis minden állampolgárra nézve kötelező erővel. A mai magyar jogrendszerben, a jogszabályi hierarchiát követve, a törvény alatti szinten, beszélhetünk kormányrendeletekről, miniszteri és miniszterelnöki rendeletekről, valamint a kormányrendelettel egy szinten lévő, ám értelemszerűen jóval szűkebb tárgykört felölelő Nemzeti Bank elnökének rendeleteiről, végül az önálló szabályozó szervek vezetőinek rendeleteiről. Helyi szinten az önkormányzatok, illetékességi területükön, szintén alkotnak rendeletet. A fent említett jogszabályok közül – főszabályként<sup>1</sup> – a törvény, a kormány- és a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet útja lényegében azonos, a minisztériumi szintű kezdeményezéstől a kormány által történő megtárgyalásig és döntésig.<sup>2</sup> Ennek a folyamatnak szinte minden esetben meghatározó eleme a tárcák közötti egyeztetés. A hazai hagyományok és a nemzetközi gyakorlat szerint is ennek fontos lépcsője az ún. tárcaköröztetés, amikor a tervezetet az azt kidolgozó minisztérium véleményezésre megküldi más minisztériumoknak. Ilyenként is értelmezhető a minisztériumi vezetők, Magyarországon sokáig a közigazgatási államtitkárok értekezlete, amely a kormányülés előtt tárgyalja meg a témákat. A folyamatnak általában többé-kevésbé (Magyarországon inkább kevésbé) fontos

---

1 Főszabályként, hiszen pl. törvényt nem csak a kormány terjeszthet be, hanem – értelemszerűen – pl. bármely parlamenti képviselő is.

2 A jogszabályelőkészítési folyamat általános-sematikus leírásához, illetve funkcionális elemzéséhez lásd még: Gajduschek György: Rövid, általános bevezetés a közigazgatási jogba. Budapesti Corvinus Egyetem 2019 pp. 25-28 A hazai folyamatról, annak a közelmúltig történő változásairól: (Pesti, 2000; Pesti et al., 2015)

része a társadalmi egyeztetés, konzultáció; a gyakorlatban általában a témában érintett civil szerveződésekkel.

Funkcionális megközelítésben a jogszabály-előkészítésnek számos funkciója van. Talán a legegyszerűbb distinkcióból kiindulva az egyik ilyen funkció a jogszabály minőségének, a másik pedig a jogszabály támogatottságának biztosítása. Utóbbi arra utal, hogy – különösen a törvények esetében – jelentős erőfeszítést igényelhet, hogy a döntéshozók támogassák a törvény elfogadását, hiszen ellenkező esetben a javaslat nem válik kihirdetett jogszabállyá. De általában beleértik ebbe azt is, hogy az érintettek, vagy a magyarban is alkalmazott idegen kifejezéssel, az ún. stakeholderek is támogassák, de legalább elfogadják a jogszabály tartalmát. Ez szükséges a kormányzat politikai túléléséhez is, hiszen ha sok, jelentős társadalmi ellenállást kiváltó jogszabály születik, az aláássa a kormány népszerűségét. Ugyanakkor a támogatottság jelentős, bár régiókban gyakran alábecsült feltétele, a jogszabályok sikeres megvalósításának is.

A jogszabály-előkészítés másik funkciója a jogszabály megfelelőségének biztosítása. Ez a megfelelőség ismét legalább két irányban értelmezhető. (NKE, 2019, p. 37) A jogszabály tartalmi oldalának nevezhetjük a közpolitikai aspektust. Azt tehát, hogy a jogszabály legyen alkalmas az általa kiváltani kívánt hatás elérésére. Ehhez természetesen az szükséges, hogy a jogalkotó rendelkezzen egy viszonylag kiértékel és egyértelmű elképzeléssel arról, hogy mi a jogalkotás célja, mit, illetve miket kívánnak a jog adott eszközével elérni.<sup>3</sup> E két aspektus mibenlétéről fentebb, „A jog(alkotás) minősége – jogtudományi nézőpontból” című tanulmányban részletesen szólnunk.

A tartalmi megfelelőség megítélésének tehát előfeltétele, hogy a jogalkotó rendelkezzen a jogszabály céljáról, vagy legalábbis jelezze azt. Ehhez az explicit célhoz lehet aztán viszonyítani, hogy a jogszabályi eszköz alkalmas-e a kijelölt cél elérésére. Sajnos a hazai jogalkotás hosszú távon megfigyelhető jellemzője a célok teljes meghatározatlansága.<sup>4</sup> Valójában bizonyos fokú általánosság és homályosság a közpolitikai döntések gyakran

---

3 A közpolitika folyamat racionális-normatív modelljének leginkább a közpolitikai ciklus modell felel meg. (Gajduschek & Hajnal, 2010, pp. 31–34) A reálisabb, deskriptív modellekről magyarul összefoglalást ad pl: (Boda, 2018; Gajduschek & Hajnal, 2010, pp. 34–38)

4 Staronova öt régiós országra kiterjedő kutatásában pl. azt találta, hogy Magyarországon a vizsgált jogszabályoknak csak 2,6%-a tartalmazott célmeghatározást, ami a 4. legrosszabb adat. (Staroňová 2010: 124)

elkerülhetetlen velejárója, a politikai elfogadottság előfeltétele. A nemzetközi szakirodalom is utal arra, hogy a célok gyakran pontatlanul, homályosan megfogalmazottak. Lehetséges magyarázatként bukkan fel, hogy a vállalható (manifeszt, közpolitikai) és a tényleges (látens, hatalompolitikai, esetleg kifejezetten korrupciós) célok között óriási eltérés lehet. Simon (1982, 1991) korlátozott racionalitás elmélete azt hangsúlyozza, hogy a célok pontos meghatározása önmagában is jelentős nehézségekkel jár és költséges, miközben az számos esetben alig javítja a döntés hatékonyságát. Lindblom (1959, 1994) „az átevickélés tudománya” címmel fordítható klasszikus elméletében azt jelzi, hogy a politikai folyamatban a célokban szinte soha nem lehet konszenzust kialakítani. Ugyanakkor elképzelhető, hogy az alkalmazandó közpolitikai eszközöket az egymással szemben álló táborok – más-más okból, de – támogatni tudják. Számos esetben a célok homályos megfogalmazása épp a konfliktus politikai költségeinek csökkentését szolgálja. Ennek tipikus módja, hogy a törvény csak nagyon általános és ködös célokat jelöl ki, a konkrétumok meghatározását pedig rátolja a – nyilvánosság figyelmét kevésbé „élvező” – végrehajtó hatalomra. Ez aztán vagy magára vállalja a célok pontosítását, vagy megkerülve azt, az eszközök kijelölésével implicite állít fel célokat.

A magyar jogalkotási folyamatot azonban elsősorban nem ezek a tendenciák mozgatják. Jelzi ezt az is, hogy itt gyakran nem egyszerűen pontatlan, homályos célmeghatározásról van szó, hanem annak teljes hiányáról, sőt, a közpolitikai értelemben vett célmeghatározás fogalmának és szükségességének meg nem értéséről is. (Gajdusчек and Hajnal 2003, Gajdusчек 2016)

Másutt azzal érveltünk, hogy a jogalkotásban a közpolitikai szemlélet, amely tehát a jogszabályt elsősorban bizonyos kívánatos társadalmi hatások kiváltása eszközének tekinti, kevésbé van jelen a magyar közigazgatásban, ahol a jogszabálytervezetek – főszabályként – születnek. Ezrelékben is alig kifejezhető pl. a magyar köztisztviselői karban a közpolitikai elemző diplomával rendelkezők aránya. A jogász szemlélet viszont, nem képes cél-eszköz logikában gondolkodni. (Gajdusчек 2012) A jogi logika más jellegű; a jogintézmények közötti összefüggések logikája, ahogyan az a leg-jogibb jogtudományban, a jogdogmatikában is jól látszik. (Szabó 1999)

A Sebők Miklós kutatócsoportja által létrehozott és elemzett jogszabályi adatbázis (ennek szempontunkból legfontosabb adatait a melléklet táblázata tartalmazza.) számos

információval szolgálhat a jogszabályok előkészítési folyamatának input, és a megszületett jogszabály, mint output oldaláról is.<sup>5</sup>

Az input, vagyis magának a folyamatnak a tekintetében a legfontosabb indikátor talán a ráfordított átlagos idő hossza, amit a törvényjavaslat benyújtása és a törvény elfogadása közötti idővel lehet operacionalizálni. Sebőkék adatai azt mutatják, hogy míg ez 1994 és 2002 között átlagosan közel három hónap volt, majd a következő két ciklusban jó két hónapra csökkent, végül 2010 utáni másfél hónapos az átlagérték, úgy hogy a 2014-18-as ciklusban minden negyedik törvény három napon belül (sic!) került elfogadásra.

Nagy általánosságban azt valószínűsíthetjük, hogy ennyire rövid idő alatt nincs lehetőség a jogszabály alapos megvitatására, az érvek ütköztetésére és ezzel a döntés kikristályosítására, minőségének javítására. (Habermas 1993) Lehetnek persze okai annak, hogy egy törvény vitája néhány nap alatt lezajlik. Lehetnek olyan egyszerű technikai szabályok, amelyek nem igényelnek hosszas megbeszélést, vagy legalábbis nem politikai, hanem szakmai vitát igényelnek, aminek nem a parlament az elsődleges fóruma. Lehet az is, hogy a törvényelőkészítő szakasz mind szakmai, mind politikai szempontból olyan alapos egyeztetéseket foglalt magába, amelyek szükségtelené teszik a parlamenti vitát. Jelen tanulmány elsődlegesen éppen ezt kívánja feltárni. Mindamellet mégis elgondolkodtatóak a fenti adatok. Statisztikailag valószínűtlen, és egyébként a 2010 utáni kormányzás stílusának is ellentmond, hogy épp ilyen speciális, technikai jellegű jogszabályok kerülnek nagy számban a Parlament elé, amiként a szakmai előkészítéssel kapcsolatos túlzott pepecselés sem tűnik jellemzőnek a kormányzat stílusára. (Ezt a benyomást pedig az alábbiakban bemutatott interjúk határozottan meg is erősítik.)

Az elfogadás időtartamának adatát ki lehet egészíteni az évente elfogadott jogszabályok számával is. Ezek mértéke szintén határozott növekedést mutat, az évi 100-150-ről, 2010 után az évi 200-as értékre ugorva. Ez azt jelenti, hogy a parlament nagyjából minden munkanap elfogad egy törvényt, azzal, hogy a parlamentben jóval kevesebb munkanap van; pl. a több havi szünet miatt is. Ez az adat ismét kételyeket vett fel azzal kapcsolatban, hogy a törvények alaposan átgondoltak-e.

A nem a kormány által kezdeményezett, tipikusan az egyéni képviselői indítványként benyújtott javaslatok száma is informatív. 1994-2002 között évente mintegy 15 ilyen sikeres kezdeményezést azonosítottunk. A 2002-2010 közötti, a világgazdasági válságot is magában foglaló periódusban ez az arány évi 25 fölé emelkedett, majd a 2010-2014-es periódusban 70 fölé, a korábbi adat közel háromszorosára, ami azt is jelenti, hogy az összes törvény jó harmadát nem a normális eljárásban fogadták el. Maga az abszolút érték jelentősen csökkent a 2014 utáni időszakban, de az elfogadott törvények közel negyedét ekkor is ilyen eljárásban vittek a Parlament elé. A minisztériumi előkészítés esetében – legalábbis elvileg – az adott közpolitikai területen és a jogalkotásban is képzett szakembergárda készíti elő a jogszabályt, meghatározott rendben, más szakemberek és érdekeltek bevonásával. A képviselő ezzel szemben bármely ad hoc ötletét is beadhatja törvényjavaslatként. Ráadásul ez a javaslat nem megy át azokon a szakmai és egyéb szűrőkön, amelyeken a minisztériumi javaslatok átmennek. Ezekben az esetekben, már legalábbis ha a javaslatból törvény lesz, és adataink erre vonatkoznak, ismét megkérdőjelezhető a jogszabály minősége.

Miközben ezek az adatok rendkívül informatívak, csak általános, statisztikai jellegű információval szolgálnak. Ráadásul mindez a törvényhozási-parlamenti szakaszra vonatkozik. A törvényalkotásnak legalább ennyire jelentős, társadalomtudományi szempontból pedig alighanem jelentősebb szakasza a jogszabály előkészítése, amire – amiként arra utaltunk – főszabály szerint a kormányzati apparátusokban, elsősorban a minisztériumokban kerül sor. Ugyanez vonatkozik a kormány- és miniszteri rendeletek előkészítésére is. Erről a szakasról más típusú adatokat, más módszerekkel kell keresnünk. E tanulmány éppen ezt a hiányt kívánja pótolni.

Mielőtt azonban erre rátérnénk, érdemes a fenti adatbázisnak nemcsak az input, a folyamatok, hanem az output, az elfogadott jogszabályok sajátosságai, minőségi jellemzői tekintetében is hasznosítható adataira is utalni.

Sebők és teamje meggyőző módon használta az egy cikluson belüli törvénymódosításokat, a jogszabályok minőségének indikátoraként. Hosszabb idő elteltével a jogszabály módosítása szükségessé válhat egyszerűen a szabályozott életviszonyok jelentős átalakulása miatt is. Előkerülhetnek olyan problémák is a jogalkalmazás során, amelyekre nem lehetett előre számítani. Közpolitikai szempontból a programok kiértékelése, evalvációjára szolgálhat (jó) néhány olyan információval, ami a közpolitika, és így az ahhoz kapcsolódó jogszabály módosítását is igényli. Végül az is elképzelhető, hogy egy új politikai kurzus más

értékeket jelöl ki, vagy alapvetően megváltozik az adott problémakörrel való szakmai gondolkodás (lásd az „epistemic community”-elméletét).<sup>6</sup> Ha azonban viszonylag rövid időn belül, egy kormányzati ciklusban, esetleg többször is sor kerül egy jogszabály módosítására, akkor nagy valószínűséggel ezen magyarázatok mindegyike kiesik. Ilyen esetben azt valószínűsíthetjük, hogy a közpolitika nem volt kellően kidolgozott, és/vagy a jogszabály nem megfelelően került megfogalmazásra (jogi szempontból volt átgondolatlan). A Sebők Miklós teamje által szolgáltatott adatok éppen erre utalnak. (Lásd: Melléklet) Az adatok értelmezéséhez figyelembe kell venni, hogy 1990-ben lényegében egy teljesen új jogrendszer jött létre. A Sebők és munkatársai által összeállított adatsorból jól látható egy általános trend, amely az egy cikluson belüli módosítások számának tendenciaszerű növekedését jelzi, egy jelentős kiugrással a 2010-2014-es időszak tekintetében. Míg előtte és utána a cikluson belüli módosítások aránya nagyjából egynegyed és egyharmad körül mozgott, addig ebben a ciklusban 40% fölé ugrott. A tendencia azért is figyelemre méltó, mert 1990 után a jogszabályok túlnyomó része radikális módosításra került, kényszerűen meglehetősen rövid idő alatt, ezért a rendszerváltást követő jó évtizedben elvileg nagyobb arányú „ön-módosításra” számíthatnánk. Azt is érdemes észben tartanunk, hogy a melléklet adatai arányokat jelölnek. A 2010 után jelentősen megnőtt az elfogadott törvények száma, így a vetítési alap is.

## A VIZSGÁLÓDÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Jelen dolgozat kvalitatív elemzése elsősorban a közigazgatási jogszabály-előkészítési szakaszra fókuszál; mintegy kiegészítve Sebőkék kvantitatív kutatását, amely elsősorban a törvény-előkészítés parlamenti szakaszát tudta megragadni. Tanulmányunk azt a végső, és ilyenként aligha operacionalizálható kérdésként az vizsgálja, hogy a közigazgatási jogszabály-előkészítés mennyire alkalmas arra, hogy – a fentiekben értelmezettek szerint – tartalmi-közpolitikai és formai-jogi szempontból egyaránt jó minőségű tervezeteket állítson elő?

---

6 Ilyen volt pl., amikor a nyolcvanas évektől az addig domináns keynesianus gazdaságpolitikai elmélet helyett a szabad piac mechanizmusait előtérbe helyező elmélet vált fokozatosan dominánssá. (Bovens et al., 2002)(Bovens, T'Hart, & Peters, 2002) Ilyen szemléletváltozás volt érzékelhető Magyarországon a szociálpolitikában is nagyjából a 2010-es évek fordulóján; nagyrészt, de nem kizárólag a FIDESZ kormány hatalomba kerüléséhez köthetően.

A jogalkotással, a jogalkotás folyamatával, különösen pedig a jogszabály-előkészítéssel foglalkozó szakirodalom összehasonlíthatatlanul szűkebb, mint a közpolitika-alkotással foglalkozó könyvtárnyi irodalom, és – érthetően – egy-egy ország jogalkotási rendjét írja le. (Crabbe, 1994; ; Zander, 2015; magyarul: Drinóczi, 2010; Drinóczi & Petrétai, 2004; Kampis, 1995) Ezek az elemzések tehát áttekintik a jogalkotási folyamat egészét, vagy legalább számos aspektusát, de dominánsan a folyamat leírására fókuszálnak. Egyáltalán nem törekszenek arra, hogy a folyamat jellemzői és az outputok, vagyis a megalkotott jogszabályok minőségi jellemzői között ok-okozati jellegű összefüggéseket mutassanak ki. Amennyiben ezt mégis megteszik akkor ezek alapvetően spekulatív jellegű, bár a józan ésszel valóban igazolható felvetéseken alapszanak (pl. a minisztériumok közötti egyeztetések, a társadalmi konzultáció, a hatásvizsgálat szükségességéről és hasznáról). A „legislative studies” mint sajátos tudományterület a jogalkotási folyamaton belül a törvényhozásra koncentrál és lényegében osztozik a fenti jellemzőkben. A szakirodalom egy másik nagy területe kifejezetten ún. „best practice” típusú ajánlásokat fogalmaz meg, azzal, hogy ennek követése „jó / jobb” jogszabályokhoz vezet. Találunk ilyeneket a szakirodalomban is, és nemzetközi szervezetek „Guide to” típusú kiadványai között is. <sup>7</sup> A releváns szakirodalom további, mennyiségileg talán legnagyobb területe, amely a jogalkotási folyamat egyes aspektusait vizsgálja. Óriási irodalma van pl. a társadalmi konzultációnak, akár önmagában, akár olyan általánosabb témák szemszögéből vizsgálva, mint a network governance, vagy a deliberative közpolitika-alkotás. A szakirodalomnak kizárólag ebben a szegmensében találhatunk néhány példát arra, hogy a szerzők egyáltalán megkíséreljék empirikusan összekötni a jogalkotás folyamatát az output, vagyis a megalkotott jogszabály minőségével.

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy teljességgel hiányzik az olyan, empirikus kutatáson alapuló elemzés, amely alapján tudományos igénnyel kimondhatnánk, hogy a jogalkotási folyamat – a ezen belül e tanulmány esetében a közigazgatási jogszabály-előkészítési folyamat – mely jellemzői vezetnek magasabb minőségi outputokhoz,

jogszabályokhoz, illetve fordítva: mely folyamat-jellemzők eredményeznek alacsony minőségű jogszabályokat.

Az ilyen átfogó kutatások hiányának valószínű okait viszonylag könnyen azonosíthatjuk. E kötet bevezető tanulmánya részletesen is bemutatja a „minőség”, a „jogszabály minősége” meghatározásának elméleti és különösen empirikus szinten jelentkező nehézségét. Az is valószínűsíthető, hogy a folyamat-elemek hatása is gyakran ezek együtt-hatásában érvényesül. Kérdéses például, hogy hogyan kezelendő az a nyilván meglehetősen gyakori helyzet, amikor a hatáselemzés az egyik megoldást mutatja ki a közérdek szempontjából egyértelműen a legjobbnak, míg a közvélemény, illetve az azt megjelenítő média és/vagy érdekcsoportok másikat preferálnak. Az egyes eljárások hatása nem kis mértékben a társadalmi (politikai, gazdasági, technológiai, stb.) környezet sajátosságaitól is függ. Az intenzív társadalmi konzultáció, amiről általában azt feltételezzük, hogy a végeredmény szempontjából előnyös, nem feltétlenül az egy olyan társadalomban, ahol jelentős, tipikusan a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok nem képesek megszerveződni és érdekeiket artikulálni (amiként ez a helyzet centrumon kívüli világ legtöbb országában), avagy ahol a politikai kultúra alapvetően konfliktus- és nem konszenzus-orientált, zéró, vagy sokszor negatív összegű játszmákat feltételező. Az ilyen esetekben a kormányzati döntések rendkívül torzak lehetnek, az egyébként is előnyös helyzetű csoportokat preferálják állami eszközökkel (lásd pl. a járadékvadászat irodalmát), avagy egyáltalán nem tudnak, egyébként fontos kormányzati döntések megszületni.

Mindezen tények fényében az alábbiakban, bevallottan leegyszerűsítő módon és alapos tudományos elemzések hiányában, ugyanakkor a józan észre és belátásra, valamint a fentebb idézett normatív szakirodalomra hagyatkozva a főbb szempontokat tarjuk szem előtt a jogszabályelőkészítés hazai folyamatának értékelése során:

- A munkamegosztást tekintve a jogalkotás célrendszerét a kormányzat politikai elemének, elsősorban a parlamentnek és a kormánynak kell belevinnie a jogalkotási folyamatba, míg a végrehajtó apparátus, a közigazgatás, elsősorban a minisztériumok előkészítő tevékenysége, a megfelelő eszközök kiválasztása és megformulázása lenne; nagyjából a wilsoni ideál szerint. (Aberbach, Putnam et al. 1981: 4-9) A két szereplő tekintetében további normatív szempontokat is figyelembe veszünk:



- A kormányzati döntéshozatal tekintetében elkülönítjük a hatalompolitikai (politics) és a közpolitikai (policy) szempontokat. Előbbi a kormányzat hatalomban maradását szolgáló, viszonylag rövid távú célrendszert feltételez, míg utóbbi a közérdeket figyelembe vevő, hosszabb távú célrendszert. Bár az elkülönítés számos elméleti és empirikus nehézséget felvet, mégis úgy véljük, hogy egy ilyen distinkció mindenképpen szükséges, és legalább részben lehetséges is. (Így például a korrupció általában nem a közérdeket szolgálja, amiként a tényleges cselekvésnek szimbolikus eszközökkel történő kiváltása sem.)
- Az apparátus tekintetében elvárható, hogy rendelkezzen a szükséges szakmai kvalitásokkal; mindenekelőtt (a) értsen az adott közpolitikai területhez; (b) rendelkezzen a közpolitikák, illetve jogszabályok elemzésének, értékelésének, megformálásának képességével (c) és legyen jártas az adott területen a kormányzati működésben (pl. ismerje a megvalósítás gyakorlatát, stb.) Ideális esetben a minisztériumi apparátusok dolgozói együttesen mindhárom kívánalmat ki tudják elégíteni és el is tudják látni azt. Mindamellet lehetőséges, hogy szükségessé válik egyes közpolitika-elemzési problémákhoz külső szakértelem (a nemzetközi gyakorlat szerint tipikusan konzultáns cégek vagy egyetemek) bevonása. A nemzetközi gyakorlat szerint a jogszabály-szövegezés kifejezetten állami, tipikusan minisztériumi feladat.
- Az egyeztetések a konzultáció alapvetően növeli a közpolitikák és jogszabályok minőségét. Az előkészítés folyamatában a tárcák közötti egyeztetés a különféle szakmai szempontok érvényesítését biztosítja egy olyan kontextusban, ahol a közpolitikák általában nem csak egy, hanem számos célt szolgálnak, illetve elkerülhetetlenül kihatnak más közpolitikai területekre is. A társadalmi egyeztetés pedig egyaránt szolgálja egyfelől a kormányzati berkekben nem hozzáférhető releváns információk összegyűjtését, másfelől pedig a döntés viszonylagos támogatottságnak megszerzését is.

- A jogszabályok (közpolitikák) előzetes és utólagos hatáselemzése általában növeli a közpolitikák és jogszabályok minőségét, amennyiben különösen alkalmas a közpolitikai cselekvés hatásainak átgondolására, illetve feltárására. Ezek az elemzések szisztematikusan vizsgálják, hogy a választott közpolitikai eszközök, a tényleges kormányzati gyakorlat, és a társadalmi környezet sajátos konstellációja mellett miként és mennyire vezethetnek a szándékolt eredményekhez, milyen mellékhatások mellett.

Aberbach et al., 1981, pp. 4–9)

Mindezeket figyelembe véve a kutatás ambíciója leíró, deskriptív. Alapvetően egy már meglévő, viszonylag tisztázott fogalomkészlettel megkíséreljük megragadni a magyar közigazgatási jogszabály-előkészítés folyamatát jellemző azon tényezőket, amelyekről azt feltételezzük, hogy kihatással vannak a jogszabályok minőségére is.

A leíró ambíció azért is lehet elfogadható, mert ilyen aspektusú leírásra a magyar folyamat tekintetében kevésbé volt példa. Talán ilyennek tekinthetők Sárközy Tamás érdekes és sok szempontból informatív elemzései (Sárközy 2012, 2019), amelyek azonban önálló empirikus kutatást nélkülöző, bevallottan szubjektív értékelések, noha rendkívül széles irodalomra támaszkodnak. Pesti Sándor úttörő munkája a kormányzati döntéshozatali folyamat feltárásában empirikus elemzésre támaszkodó, tudományos igényű munka. (Pesti, 2000; Pesti et al., 2015) . Ezek azonban elsősorban a döntéshozatal strukturális- és folyamat-elemeire, mint önmagukban releváns tárgyakra koncentrálnak, és legfeljebb a változások okaira kérdeznek rá.

Ezzel összevetve jelen tanulmány némileg túllép a deskripció keretein, amennyiben megkísérel összefüggést találni a jogalkotási, jogszabályelőkészítési folyamat jellemzői és a megalkotott jogszabályok minősége között; legalább két módon. Egyfelől, mint azt jeleztük, az előkészítő folyamatnak azokat a tényezőit vizsgáljuk, amelyekről azt feltételezzük, hogy azok direkt összefüggést mutatnak a jogszabályok minőségében megjelenő jellemzőkkel; mintegy magyarázzák a jogszabályok gyengeségeit. Másfelől, az interjúkban rákérdezzük az outputok (közpolitikák, jogszabályok) minőségére is és az erre adott válaszokat is bemutatjuk. Az interjúalanyok gyakran maguk is összefüggést jeleznek a folyamat és az output minősége között.

## A KUTATÁS ELEMZÉSI KERETE

Kutatásunk legáltalánosabb kérdése, hogy hogyan jellemezhető a magyar közigazgatási apparátus által végzett jogszabály-előkészítés folyamata a 2010-es években? Ezt a kérdést, elsősorban a rendelkezésre álló információk által vezettetve, a következő résztémákra bontottuk fel:

1. Mennyire képesek a minisztériumok, azok apparátusai a szakmai (közpolitikai és jogi) szempontokat becsatornázni a jogalkotás folyamatába?

Különösen:

1.1. mennyire adott az ehhez szükséges kapacitás, mindenekelőtt a megfelelő szakember gárda

1.2. mennyire motivált ez a szakember gárda

1.3. mennyire adottak ehhez a körülmények, mindenekelőtt, rendelkezésre áll-e a szükséges idő a feladatok ellátására.

1.4. milyen mértékben élnek a hatáselemzés lehetőségével

2. Külső folyamatok

2.1. (A minisztériumokhoz képest) más szereplők (think tankek, tanácsadók, stb.) részvétele a döntés-előkészítésben

2.2. A társadalmi egyeztetés szerepe

2.3. A korrupció jelenléte

3. A megalkotott jogszabályokkal kapcsolatban megfogalmazódó kritikák.

Hangsúlyozzuk, hogy ennek a cso-portosításnak inkább a megfelelő tárgyalhatóság egyfajta didaktikai szempontja az alapja, semmint mélyebb összefüggések feltételezése. Mindamellet az első két pontban szereplő elemek a jogszabály-előkészítés azon tényezői, amelyekről (a) azt feltételezzük, hogy közvetlenül kihatnak a jogszabályok minőségére, és (b) az elsődleges adatforrásként szolgáló interjúkból ezekre nézve információ nyerhető. A harmadik elem a kvázi függő változóként értelmezett jogszabályi minőségre vonatkozó információkat összegzi, utalva a nem megfelelő minőségű jogszabályok okozta negatív tovagyrúzó hatásokra is.

## INFORMÁCIÓFORRÁSOK

A magyar kormányzati működésre vonatkozó lényegi információkhoz rendkívül nehéz hozzáférni. Köztisztviselők hivatalos interjút gyakorlatilag nem, ill. csak külön (és ritka) engedéllyel adhatnak, és általában nem is mernek ilyet adni. Nem beszélhetnek a zárt ajtók mögött zajló valós folyamatokról; ezt jelentős mértékben már jogszabályokkal is korlátozzák. Ugyanez vonatkozik az – esetünkben különösen releváns – döntés-előkészítő anyagokra. De gyakran a nyilvános, statisztikai jellegű információk sem férhetők hozzá. A korábban meglehetősen jól kezelhető és elemezhető formában hozzáférhető hatósági statisztikákat előbb úgy kezdték el közzétenni, hogy az az általános elemzést lényegében szisztematikusan lehetetlenné tette (szervenként szétbontva, majd éves bontás helyett féléves adatokkal, majd le nem tölthető, ki nem másolható formában tették fel az internetre).

**Boda-Hajnal (???)** a kormányzati szakapparátusok 2010 előtti, illetve utáni működésének összehasonlítására irányuló elemzésükhöz készítettek interjút. Jelen kutatásunk elsősorban erre az empirikus forrásra támaszkodik. Az interjúalanyok olyan magas rangú, túlnyomórészt minisztériumi vezető köztisztviselők, akiknek jelentős adminisztratív tapasztalata van a központi közigazgatásban, amely minden esetben kiterjed a 2010 előtti és utáni évekre is. Az interjúalanyokat a szerzők személyes hálóján keresztül azonosították, amelyet hógolyó mintavétel egészített ki. 22 ilyen interjú került elemzésre. Az interjúk hossza 1 és 2 óra között szórt. Az interjúalanyokat előzetesen tájékoztatták, hogy az interjú anyagait szigorúan anonim módon tárolják és elemzik. A titoktartási követelmények miatt nem került sor hangfelvételre. Ehelyett az interjú során részletes írásbeli feljegyzéseket készítettek, amelyek nagyszámú szó szerinti idézetet tartalmaztak. A szó szerinti idézetekben anonimizálunk bizonyos részleteket, hogy elkerüljük a válaszadók, vagy mások személyazonosságának feltárását.

A fenti interjúk mellett esetenként utalunk más, az adott témakörben rendelkezésre álló kutatási eredményekre is. Különösen nagy hangsúllyal vesszük figyelembe az EU kutatási projektje keretében készült, jól strukturált, nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tevő országjelentést. (Kádár, Hammerschmid et al. 2018; a továbbiakban Országjelentés vagy Jelentés) Ennek néhány fejezete az e dolgozatban tárgyalt résztémákat tekinti át, nagy mértékben hivatkozva a különféle forrásból származó releváns nemzetközi adatbázisok

adatait is.<sup>8</sup> Így a Jelentés alkalmas lehet az interjúkból szerezhető információk mintegy kontrollálására, egyben egyfajta nemzetközi kitekintést is nyújtva.

## **AZ ELEMZÉS MÓDSZERE**

Az interjúkat a kutatásnak ebben a szakaszában a fentebb bemutatott leíró-elemző keretrendszer mentén vetettük alá kvalitatív tartalomelemzésnek. Kijelöltük azokat a szövegrészeket, jelölve a kapcsolódó interjúalanyt, amelyek az egyes leíró dimenziókban relevánsak lehetnek. Ezekből alakítottuk ki az adott tématerületen egy általános összképet, utalva az esetleg lényeges szemléletbeli eltérésekre is. Állításainkat néhány tipikus interjúrészlettel támasztjuk alá.

Ezen felül értékeltük az egyes témák megjelenésének „erősségét” az egyes interjúalanyoknál egy 0-3 skálán, ahol a 0 a téma teljes hiányára, az 1 a csak utalás-szerű említésre, a 2 a hosszabb, legalább néhány mondatos tárgyalására utal, míg a 3 azt jelzi, hogy az adott téma (pl. a szakmai szempontok figyelembe vétele a döntéshozatalban) hangsúlyos eleme volt az interjúnak, amelyet jelentős mértékben az interjúalany reakciói is alakítottak. Összesen 7 témát (szakmai érvek figyelembe vétele; apparátus szakmai színvonala; tervezettség, döntés-előkészítésre rendelkezésre álló idő; a külső, a minisztériumi apparátust esetleg kiváltó szereplők; társadalmi konzultáció; korrupció; az outputok gyengeségeire való utalások) értékeltünk ezzel a módszerrel. Az így kapott értékelésből adódó átlagértékeket is jelezzük. Néhány kulcsszó kapcsán kvázi kvantitatív elemzést is végeztünk, amelyre az elemzésben szintén utalunk.

## **RÉSZLETES ELEMZÉS**

### **A JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS POLITIKAI-ÁLLAMI HÁTTERE 2010 UTÁN**

A már említett Országjelentés az állami-politikai rendszer átalakításával kapcsolatban arra utal, hogy a kormánypártnak (a politológiai megközelítést érvényesítve egy egységként kezelve a FIDESZ-t és KDNP-t) megszerzett kétharmados többsége, tekintettel a hazai alkotmányos szabályozásra, lehetővé tette, hogy a jogszabályokat korlátlanul

megváltoztassa, és teljes mértékben át is alakítsa a hazai jogrendszert. Ugyanez a jogosítvány azt is biztosítja, hogy az éppen felbukkanó politikai igényekhez igazítsák az összes, akár a legmagasabb szintű jogszabályt is. (p.449) Emellett, a „független” pozíciókat a párt meghatározó figuráival töltötték be. Széles körben alkalmaztak olyan, kivételesnek szánt jogi megoldásokat, amelyek a törvényhozási eljárásban megkerülhetővé tették a szakmai, tárcaközi és társadalmi egyeztetéseket. (p.450) A korábbi érdekegyeztető fórumokat, illetve a társadalmi párbeszéd korábbi fórumait meggyengítették vagy megszüntették. A kamarák egy részét megszüntették, vagy szoros személyes, illetve szervezeti kontroll alá helyezve „államosították”. Ezzel együtt az üzleti szféra jelentős szereplőit kötötték a kormányzathoz különféle technikákkal. (p.450) A közpolitika formálással kapcsolatos tendenciákat a Jelentés így összegzi: „...a hatalmi központ valamilyen (akár informális) jóváhagyására vagy kezdeményezésére szoruló politikák vagy döntések körét rendkívüli módon kiszélesítették. A szakértelem (ipari, tudományos vagy civil társadalmi szakértelem), a polgárok részvétele, valamint az átláthatóság és a civil társadalom részvétele – amely már 2010 előtt is viszonylag szerény szinten állt – jelentősen csökkent.” (p. 450)

## **A MINISZTERIUMI APPARÁTUSOK SZEREPE – A BÜROKRATIKUS SZAKTUDÁS BECSATORNÁZÁSA**

Az Országjelentés a kormányzat 2010 utáni szemléletével kapcsolatban, amely alapvetően határozza meg a közpolitika-alkotás folyamatát, a következőképpen fogalmaz: „E világkép kulcsfontosságú elemei között szerepel a feltételezés, hogy mind a politikai problémák, mind azok megoldásai alapvetően politikai, illetve értékválasztás kérdései; és ezért a szakértelem vagy bármilyen elemzés értelmetlen a politikák kialakításának folyamatában.” (p.452) A Jelentés utal arra, hogy a szakmai szempontok becsatornázása jelentős mértékben visszaesett. Az 5.2. pont alatt szereplő adattáblából pedig azt látjuk, hogy az EU tagállamai között a magyar kormányzati tevékenység szakmaisága az utolsó előtti helyen áll, és még 2012 óta is romlott.

Az interjúk áttekintése megerősíti és némileg árnyalja is ezt a képet. A fentiekben említett 0-3 skálán értékelve a témákat a szakmai szempontok mellőzése volt kiugróan a leggyakrabban és legmélyebben tárgyalt téma. Az átlagérték a 22 válaszadó esetében: 2,55, messze a legmagasabb. A négy, jól érzékelhetően „lojális”, a 2010-2018 közötti változásokat

teljes mértékben pozitívan, vagy „alapvetően semmi nem változott” jelleggel, megítélő interjúalanynál találunk tipikusan alacsonyabb értékeket; ők inkább „hanyagolják” a témát.

Rákeresve az interjúalanyok által többször hivatásuk lényegéként azonosított „szakmai\*” karaktersorra, 113 előfordulást számoltunk össze.<sup>9</sup> Ebből 41 esetben semleges konnotációban jelenik meg a kifejezés. Pl. „szakmai főosztály, tervezet”; avagy elméleti fejtegetés az apparátus funkciójáról. 28 esetben a konnotáció inkább pozitív. Ezeknek az említéseknek közel fele a korábbi időszakra utal, gyakran kontrasztként a későbbi gyakorlattal, vagy egyes szigetszerű minisztériumokra, ahol a szakmaiságnak még mindig lehet szerepe. A fennmaradó összes (9) 2010 utáni pozitív említés kizárólag három lojális válaszadótól származik. Negatív konnotációban jelenik meg a kifejezés 48 esetben, szinte kizárólag a 2010 utáni helyzetre utalva, olyan kontextusban, hogy „nincs, nincs rá igény, eltűnt, megszűnt, csökkent, nem jeleníthető meg; illetve hiányzik az apparátusból”.

Érdeemes az ezt az álláspontot megjelenítő interjúrészleteket szó szerint is idézni:

„...a „szakma” szitokszó lett. Régen a „szakmai érv” nagyon komolyan hangzott – ma ilyet nem mer mondani senki. Bátran felül is írják a szakmai döntéseket, ami néha jogos, néha viszont kártékony.” 16. **interjúalany (továbbiakba: ia)**

„Amikor elkezdtem akkor a szakmai része [a munkának] elég túlsúlyban volt. 60-70% volt a szakmai rész, a többi politika. Mára már bőven a 80-20-at súroljuk (az előbbi a politika). A töréspont 2010 volt” 22.ia

“...a legutolsó szempont a szakmai érv.” 4.ia

Sokan ezt úgy fogalmazzák meg, hogy az apparátus feladata kizárólag a végrehajtás, ahol a kifejezés nem a szó klasszikus értelmében vett végrehajtásra (jogalkalmazás, közpolitikai implementáció) utal, hanem arra, hogy az apparátus feladata kizárólag a tartalmában már teljes mértékben megszületett politikai döntés formába öntése, illetve az azt támogató érvrendszer kilakítása minden szakmai szempont, visszacsatolás nélkül:

---

9 Itt is és más hasonló kereséseknél is figyelmen kívül hagytuk, ha a karaktersor a kérdésben merül fel, vagy egyazon esetleg két egymás követő mondatban azonos konnotációban hangzott el.

[A politika pontosan megadja, hogy mi legyen az előterjesztésben.] „a szakmának feladata hogy ezt védhetővé tegye.” [értve ez alatt, hogy] „beleilleszkedjen a jogrendbe, megfeleljen a hatályos jogszabályi követelményeknek.” „...Nekem is volt konkrét vitám a G-al [államtitkár], de hadd mondjam már el a döntés előtt szakmai véleményemet, mondtam, hogy majd végrehajtom, de előtte hadd mondjam el. De azt mondta, hogy nem kell a véleményem.” 19.ia

Ami az okokat illeti, abban viszonylagos egyetértés van. Az interjúalanyok ezt elsődlegesen azzal magyarázzák, hogy az apparátusok túlzottan lassították, megnehezítették, blokkolták a politikai döntések meghozatalát. A politikai vezetés azt érezhette, többek szerint nem is alaptalanul, hogy az apparátus nem azt keresi, hogy hogyan lehet valamit megcsinálni, hanem, hogy miért nem. Erre volt mintegy radikális reakció az apparátus által közvetített szempontok teljes félresöprése, az apparátus „bedarálása”.

Van olyan interjúalany, aki ezt természetesnek, probléma nélkülinek látja:

“a politikusok valóban politikai megfontolásokat alkalmaznak a problémák eldöntésekor. Helyenként közpolitikai, helyenként pártpolitikai, az ideológiával összefüggő dolgokat képviselnek – ideológia, magyarságfelfogás –, a kormányzásnak ez adja az alapját.”

7. (különösen lojális) ia<sup>10</sup>

A többség azonban érzékelhetően frusztrált emiatt. Ennek egyik oka nyilván az, hogy a professzionális hivatalnok önértékelésének meghatározó eleme a kimagasló szaktudás. (Erre számos interjú határozottan utal.) Ugyanakkor a közösség szempontjából is problematikusnak látják a folyamatot és annak végeredményét is.

---

10 A 22 interjúalany mindegyike nyilván kötődik a 2010 utáni kormányzathoz, hiszen a lojalitás meghatározó kiválasztási szempont volt. Ám, láthatóan, az interjúk többsége mégis meglehetősen kritikus a 2010, vagy többek által későbbi időpontra tett, új, politikailag dominált döntéshozatali folyamattal szemben. Néhány interjúalany azonban – legalábbis az interjú-szituációban – szinte kritikátlanul támogatta ezt a döntéshozatali rendszert, negatívumokat egyáltalán nem említve, vagy azokat mindig is meglévő (semmi nem változott) jelenséggént értelmezve, esetleg kifejezetten igazolva azokat. Erre utalunk a „lojális” kifejezéssel.



[A minisztériumi bürokrácia visszaszorításáról:] “2010-től ez egy tudatos folyamat eredményeként alakult így. Ez nem is feltétlenül rossz, ha a rossz értelemben vett bürokratikuságát a rendszernek próbálták áramvonalasítani. De hátrányai is lettek. ... Nem ott születnek a döntések, ahol a legtöbb információ rendelkezésre áll.” 5.ia

„Azt választják, ami a személyi [pl. miniszteri] elváráshoz igazodik és gyorsabb – mindegy a költség és a járulékos kár, az nem szempont. [konkrét példát hoz a politikailag motivált nyilvánvalóan rossz döntésre ] ... Havonta tudnék egy hasonló példát hozni. „Miniszter úr határozott elvárása”, mindig ez a válasz. És 2-3 hét alatt minden keresztülmegy, miközben többszázezer embert érintő problémák nem mennek át a rendszeren.” 22.ia

A másik okként néhányan a miniszterelnök személyes érzelmeit, a hivatalokkal szembeni bizalmatlanságát említik. Például: “Ekkor viszont Orbán Viktor megelégtelte ezt a dolgot, és teljesen világosan kimondta, hogy politikai kormányzás van és kész, és a közigazgatás ne akarjon semmilyen döntést meghozni vagy előkészíteni lényeges területeken.” 18.ia

Az összkép tehát az, hogy a közigazgatás csúcsán elhelyezkedő politikai döntéshozók nem igénylik a közigazgatási apparátus szakmai tanácsait a közpolitikai döntésekhez, illetve a jogszabály-előkészítés során, legfeljebb a jogi megformálás tekintetében.

## **A HIVATALI KAPACITÁS?**

Szakmai kapacitás alatt az alábbiakban – lényegében az interjúalanyok értelmezésével egyező módon – a személyi állománynak azokat a kompetenciáit értjük, amelyek alkalmasak arra, hogy a megfelelő jogszabály-tervezeteket alakítsanak ki, a fentebb meghatározott kettős, közpolitikai és jogi értelemben is. Ez igényli az adott szakpolitikai terület (ágazat) megfelelő ismeretét, a szükséges közpolitika-elemzői, valamint a jogszabály megfelelő megformálását lehetővé tevő tudást és képességeket. Szervezeti szinten pedig az szükséges, hogy az ezekkel az eltérő kompetenciákkal bíró hivatalnokok együtt is tudjanak működni a jogszabály-tervezet megformálásában.

Az Országjelentés a személyi állomány szakmaiságát meglehetősen negatívan ítéli meg. Kvantitatív adatként jellemző, hogy Magyarországot a 28 EU tagállam között a 25. helyre rangsorolják.

Az interjúalanyok az apparátus szakmai kapacitását szintén meglehetősen negatívan ítélik meg, ugyanakkor csak ötödikként jelenik meg ez a tényező az említett 7-es összehasonlításban, 1,55-ös átlagértékkel.

Az okokat tekintve egyfelől, viszonylag hosszú távú jelenségként, a köztisztviselők alacsony presztízse, erkölcsi és anyagi megbecsültségére utalnak. Néhányan explicite jelzik, hogy a megbecsülés nemcsak a politikai vezetés, de a társadalom egésze részéről sem érzékelhető; utóbbi pedig tartós jelenség. A fizetések, elsősorban a magánszféra hasonló pozícióival összevetve, meglehetősen alacsonyak. Többen utalnak a hosszú ideje változatlan béralapra is. Mindezt korábban némileg ellensúlyozta a viszonylag nyugodtabb, kiszámíthatóbb munkamenet és a viszonylagos állás-biztonság. Utóbbi, különösen a minisztériumokban teljességgel megszűnt, miközben általánossá vált a nyolc órát jóval meghaladó munkaidő és a hétvégi túlmunkavégzés. Röviden az elvárások és a kompenzáció egyensúlya – az interjúalanyok szerint – teljesen megbomlott. Ez elkerülhetetlenül hozza magával, hogy a közigazgatás képtelen megtartani a jó hivatali szakembereket; nyilvánvalóan éppen azokat, akik másutt is könnyen találhatnak alkalmazást.

„egy 30%-os fluktuáció, ami a kormányhivatalokban van, az nem egészséges. De itt a [Minisztériumban] is 30% a mostani létszámcsökkentés, 20% körüli az éves fluktuáció. Más minisztériumokban is már a létszámcsökkentés előtt meg annak a hírére rengetegen elmentek.” 8.ia

A legtöbben mégis a személycseréket és azok motivációit említik. A kiválasztás elsődleges szempontja a lojalitás, a szakértelem csak ezután szempont, ha egyáltalán az. Az átpolitizáltság tényére, az érdemrendszer minimális voltára a Jelentés (p.451) is utal, és ezt jelzik az interjúk is:

„2010 után nagyon felerősödött a személyes lojalitás szerepe, az ideológiai előtte-utána is jelen volt, bár 10 után ez is erősödött. ... ma nagyon sokszor szakmai minimum is hiányzik” 9.ia.

„Ha ki akarnak választani valakit vezető szerepre, akár főosztályvezetői szinten, akkor nem az a fő szempont, hogy ő ért-e a szakterülethez. Időnként akár hátrány is, ha ért hozzá” 10.ia.

„A politikai alapú személycserék rendszere: valamiféle kontra- vagy másfajta szelekcióhoz vezet, nem a kompetenciák kerülnek első helyre” 7.ia

Nyilvánvaló, hogy a régebbi köztisztviselők kikerülése a rendszerből az intézményi memóriát is meggyengíti, hiányzik a tapasztalat. Az új emberek általában fiatalok, ami egyfajta generáció-váltást is generál. Ők nyilván nem rendelkeznek gyakorlati tudással, tapasztalattal. Általában néhány év után el is hagyják a közigazgatást, ha nem kapnak vezetői kinevezést. Az interjúalanyok között néhányan utalnak arra is, hogy ők alkalmasabbak az említett végrehajtó szerepre, gondolkodás nélkül elvégzik a feladatokat.

“...az öregeket (aki 10 évet eltölt az már öreg) szétdobálták, és sok frissen végzettet vettek föl. Nekik meg volt mondva, hogy ne tanulj a tapasztalttól.” 2.ia

„Az ember érzése az volt [2010 után], hogy akkora szakadék volt a politikai és a szakma között, ami áthidalhatatlan. A szakma emberei képtelenek voltunk elmondani a politikusoknak, hogy mit tartunk fontosnak. A politikusok pedig bizalmatlanok voltak, gyengének tartották a javaslatainkat, nem tudtak politikailag átütő erőt felmutatni.” 3.ia

## **MOTIVÁCIÓ ÉS ATTITÚDOK**

Az az üzenet, hogy a politikai vezetés nem kíváncsi a szakmai érvekre, viszonylag gyorsan elérte az apparátust és átállította az ezzel kapcsolatos attitűdöket, akár alkalmazkodás, akár személycserék révén.

“Főosztályvezetőként 2008-ban leírhattad a véleményedet ha nem értettél egyet (a döntés előtt), de most már sokszor le se írhatod” 5.ia

„A mostani kormánypárt vezetője úgy gondolja, hogy nem volt jó eredménye a korábbi konstrukciónak, amikor nem a politika határozta meg, hogy milyen irányban dolgozzon az apparátus, alulról jöttek a kezdeményezések...” 7. ia

„Meg tudjuk számolni a kezünkön azokat, akik megengedhették maguknak, hogy egy kicsit mást, árnyaltabban jelenítsék meg a gondolataikat. És ezek tűntek el '15-től, ez a tanulási folyamat – senki sem engedheti meg magának. Eddigre ért keresztül a rendszeren a 2010-es impulzus.” 16.ia.

„nem mer dönteni a főosztályvezető, nem mer dönteni a helyettes államtitkár, a helyettes államtitkári értekezlet és föltolja... régen ilyen nem volt, ha valaki hibázott, nem ment a levesbe. De most félnek, hogy ha nem tetszik a döntés, akkor kirúgják őket.” 17.ia.

„Már az államtitkárok ...is csak bólogató robotok.” 3.ia

Félelem nem alaptalan: egy interjúalany közeli hozzátartozójának is „úgy utánanyúltak, hogy alig tudtam ügyintézői szintre is berakni utólag. Most is jött olyan parancs, hogy ha kirúgtok valakit, akkor ne vegyék fel állami vállalathoz.” 17.ia

Ebben a légkörben a végeredmény tulajdonképpen adekvát: amiként nem jelentkezik politikai kereslet, úgy nem generálódik apparátusi kínálat sem.

## **TERVEZETTSÉG, A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSRE RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ IDŐ**

A tervezettség hiánya, illetve, hogy nem áll rendelkezésre elég idő, egy az 1990-es évek közepén végzett publikálatlan empirikus kutatásunk szerint<sup>11</sup> egy, a magyar közigazgatást hosszabb ideje jellemző probléma, amely azonban minden jel szerint a végsőkéig fokozódott a 2010 utáni időszakban.

---

11 A kormány döntési mechanizmusának alapproblémái. (Kézirat, munkaközi részanyag. Budapest 1997. május 6. 4 old.)

A folyamatot egyébként jelzi a jogszabályban meghatározott határidők rövidülése is, ám ezeket soha nem tartották és tartják be; azzal, hogy a mai hivatalos határidő megfelel az 1990-es évek tényleges, és ilyenként akkor is kifogásolt határidejének.

A jelenségre a Jelentés több ponton is utal. A személyi állomány tekintetében: „a nagyszámú - gyakran nagyon rosszul átgondolt, hirtelen és durva - szerkezeti és szabályozási változások miatt a személyzet körében a kiégés jelei tapasztalhatóak és magas a fluktuáció.” (p. 455). Másutt „a politikai csúcson kezdeményezett, rendkívüli gyakoriságú, soha nem szűnő, váratlanul és sokszerűen bevezetett jogszabályi és közpolitikai változások a tervezést és alapos elemzést eleve lehetetlenné teszik.” p.457 Ezzel is összefügghet, hogy a stratégiai tervezés tekintetében Magyarország a 24. a 28 EU tagállam között; amelyben 11 volt szocialista ország is található, vagyis ezekhez képest is gyenge az adat.

Az interjúalanyok ezt a problémakört intenzíven tárgyalják; második az említett 7-es összehasonlításban, 2,09-es átlagértékkel. Itt is a lojális válaszadók azok, akik kevésbé látnak problémát, szinte minden más interjúalany jelzi a feszültségeket:

„Ma a napi munkámat max. 10%-át merem megtervezni. A többit nem látom előre. Hiába van a kormánynak egy jogalkotási terve, nem tudod, hogy mikor érkezik egy jogszabály véleményezésre. ... a határidők 80%-át nem tartják be a közíg egyeztetések során.” 8.ia.

„A tervezhetőség megszűnt – meg kell nézni a kormány féléves meg éves munkaterveit; múltkor megnézték, 5%-os teljesülés volt a féléves munkaterven. Régebben 50-60%-ot elért volna (bár az is siralmas)” 10.ia..

“rövidülnek a határidők ... Pl. kijön egy 180 oldalas „egyes törvények módosításáról” szóló törvény, ami másnap déli határidőre kellene véleményezni.” 4.ia

„Az erőforrások 70%-át az ilyen típusú sürgős és fontos feladatok kötik le.” 4.ia

„Sokkal kiszámíthatatlanabb lett” 5.ia

„Nincs munkaterv, mindig ahol a legjobban ég a ház, azzal foglalkozik mindenki” 6.ia

„A reagálási idő, az csökkent, kb 2010- től.” 11.ia.

„10-20 éve többet lehetett rágódni egy ügyön, most már nem. Ez nem mindig jó.” 13.  
(az egyik lojális) ia

Ez aztán ördögi kört indukál: „Itt is elő van írva pl., hogy egy kormányzati anyagot mennyi időre kell közig. egyeztetésre bocsátani – aztán ha látjuk, hogy tényleg így csinálják, akkor félretesszük, hogy biztos valami lényegtelen. Onnan lehet megismerni, hogy minél rövidebb idő áll rendelkezésre, annál fontosabb életviszonyokat befolyásol.” 14.ia.

Általában direkt vagy indirekt módon ezt összefüggésbe hozzák a közpolitika- és jogalkotás gyenge minőségével is. (Pl. 20.ia)

## **MILYEN MÉRTÉKBEN ÉL A KORMÁNYZAT A HATÁSELEMZÉS LEHETŐSÉGÉVEL?**

A hatáselemzés általában jól ismert és alkalmazott módszer a jogszabályok közpolitikai eredményességének növelésére. Ugyanakkor ez a magyar közigazgatást mindig is kevésbé jellemezte. Staronova pl. azt találta, hogy a vizsgált magyar jogszabály-tervezeteknek csak 1,7%-ához készült társadalmi hatáselemzés. (Igaz a régió öt országa közül így sem került utolsó helyre.) (Staroňová 2010: 126) Az Országjelentés utal arra, hogy a hatáselemzés idegen egyrészt a magyar közigazgatás jogias tradíciójától (p. 452), másfelől pedig a politikai vezetés attitűdjétől is. A Jelentés 14. lábjegyzete pedig azt emeli ki, hogy a 2011-14-es időszakban hozott 5381 jogszabály esetében csak 258 kapcsán férhető hozzá hatáselemzés és ezek elenyésző része tűnik tényleges elemzésnek, amellyel a készítők önbevallása szerint is átlagosan 2,8 napot dolgoztak. Kvantitatív összehasonlításban a tényleges, ún. evidence-based közpolitika-elemzési módszerek használata tekintetében Magyarország a 26. helyet foglalja el a 28 EU-s, így a 11 poszt-szocialista tagország között.

Az interjúk megerősíteni látszanak ezt az összképet.

Maga a „hatáselemz\*” karaktersor összesen 3 alkalommal fordul elő két interjúalanynál, valamennyi esetben ennek hiányára utalva. A visszacsatol\*, ami valamiképpen az ex-post hatáselemzés értelmében jelenik meg az interjúkban, nyolc esetben bukkan fel, minden alkalommal, annak elmaradása, hiánya kapcsán.

## KÜLSŐ SZEREPLŐK BEVONÁSA A MINISZTERIUMI APPARÁTUSOK HELYETT

Az Országjelentés e témával kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy „A külső szakértelem bevonása meghatározó mértékű; amennyire megítélhető, egy nagyon szűk, jobbára informális körből kerülnek ki a közpolitikai javaslatok.” (p451)

A Sebők Miklós teamje által létrehozott adatbázis jelzi, a törvények benyújtása kapcsán, fokozatosan előbb a 2000-es években, majd 2010 után ehhez képest is ugrásszerűen elszaporodtak az egyéni képviselői indítványok. Az Alaptörvény tervezete is ilyen formában került benyújtásra. A 2006-2010-es, egyébként is kiugróan magas szám, a 2010-2014-es ciklusra közel háromszorosára nőtt, és igen magas arányú maradt a 2014 után is. (Lásd a melléklet adatait) Az egyéni képviselői indítványokkal megkerülhetővé válik a teljes közigazgatási és társadalmi egyeztetési folyamat, és a törvény elfogadása – bármely tartalommal – kizárólag a parlamenti erőviszonyok függvényévé válik. Politikai szempontból nyilvánvaló előnye ennek a megoldásnak, hogy az ellenérdekű csoportok nem tudnak megszerveződni, ellenvéleményüknek hangot adni, esetlegesen a közvéleményt tájékoztatni, mozgósítani, egyszerűen az idő rövideje miatt. Néhány nappal, akár néhány órával azután, hogy a törvénytervezetről értesültek, a döntés már meg is született.

Nem kizárt, hogy az ilyen döntések esetenként a minisztériumi apparátusokban készülnek el. Erre utal a 2. interjúalany is: „Az egyéni képviselői indítványok száma nő, és ezeket ugye nem publikálják előre. Ez egy fontos választás. Nekünk is volt olyan törvényjavaslatunk, amit eleve úgy rendeltek meg, hogy egyéni indítványként fogják megoldani. Sőt volt olyan is, hogy mi kértük, hogy ez inkább egyéniben menjen, mert nincs időnk. De volt olyan egyéni is, hogy senki nem tudta, hogy ezt meg ki találta ki.”

Ugyanakkor a minisztériumon kívül, más szervezetekben<sup>12</sup> készített tervezetekről, előkészítő munkáról az interjúalanyok viszonylag keveset tudnak. A hét értékelt téma közül ezt tárgyalták az interjúk a legkisebb mértékben. Ugyanakkor, aki utal erre az alapvetően negatívan ítéli meg.

---

12 Amennyire ez a szóbeszédéből tudható az ilyen előkészítő tevékenység egyrészt néhány politikai háttérintézményben (leggyakrabban a Századvég neve merül fel) történik. Ugyanakkor „baráti ügyvédi irodákat” is gyakran emlegetnek az ilyen tervezetek forrásaiként.

„A minisztérium már csak végrehajt, nem alkot stratégiát: [Kérdező: akkor ki alkotja a stratégiát?] A különböző szakértői cégek, frakciók, vezető politikusok.” 4.ia

„...outsourcing működik. Nem csak a megvalósításban, hanem a tervezésben is. A közíg. nem tudja a szakmailag felkészült gárdát – mint én – a szervezeten belül tartani.” 1.ia

“látens műhelyek veszik át a kormányzati szervek szerepét – a törvénytervezetet nem a minisztérium dolgozza ki, hanem készen kapja, nem tudja, honnan.” 16.ia.

“2010 után egy minisztérium szakterületén úgy jelenhetett meg egy jogszabály, hogy ő nem tudott róla.” 5.ia

„...valahol olyan külső helyen kezdenek el kutakodni, akkor nem ismerem az előzményt... akkor nem tudod felmérni, másnapra döntés van belőle és annyi. ... Ez a külső szakértelem igénybevétele, ez csökkentette határozottan a kiszámíthatóságot.” 15.ia

Világosan látni kell, hogy itt nem a külső szakértelemnek a nemzetközi irodalomban is tárgyalt becsatornázásáról van szó. Erről a 2. ia kifejezetten pozitív kontextusban szól, mint ami elveszett az utóbbi időben. „...eleinte sok külső szakértővel, tanulmányok íratásával haladt a tervezés, de ez egyre kevésbé érvényesül.” 2.ia Itt arról van szó, hogy a döntési javaslat, törvénytervezet készül el teljes egészében egy külső műhelyben, függetlenül a szakértelem bevonásától, illetve úgy hogy a közpolitikai szakértelem elvileg sem állhat rendelkezésre (pl. egy ügyvédi irodában).

## **A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS SZEREPE**

A társadalmi egyeztetés kiindulópontja a nyilvánosság és transzparencia. Noha nyugat-európai összehasonlításban ez sohasem volt túl nagy – 2010 óta fokozatosan, de összességében radikálisan csökkent.

Maga a társadalmi egyeztetés elvileg meghatározó eleme a döntés-, illetve jogszabály-előkészítésnek. Alkalmas lehet azon információk becsatornázására, amelyekkel az



apparátus nem rendelkezik. Egyes szakterületeken ez igen jelentős lehet. A hajléktalan-ellátásban, vagy a kábítószerfüggők segítségével például a civil szervezetek alighanem nagyobb részt vállalnak, mint az állami apparátus, így valószínűleg jobban ismerik a problémákat és talán azok kezelésének módját is. Az egyeztetés továbbá alkalmas a különféle érdekcsoportok álláspontjának megismerésére, ami növelheti a döntés elfogadottságát és így megvalósíthatóságát is.

Az Országjelentés világosan fogalmaz: „Az állampolgári részvétel minimális és tudatosan gyengített”; valamint: „az érdekegyeztetési folyamat korporatista jellegű, a valódi egyeztetés gyenge”; továbbá: „Top-down jellegű közpolitika-alkotás, a politikai és közigazgatási egyeztetés szerepe minimális.” (p. 451) A Jelentés nemzetközi összehasonlító adata szerint a kormányzati információkhoz való hozzáférés tekintetében Magyarország a 28 EU tagállam sorában a 26. helyen áll, és 26. a transzparencia tekintetében is. A kissé nehezen fordítható „voice and accountability” tényező tekintetében pedig 25. (p. 454) Ugyanakkor kifejezetten a társadalmi konzultáció tekintetében hazánk a legutolsó, 28. helyre került.

Az interjúk azt sugallják, hogy a társadalmi konzultációnak a közigazgatási vezetők körében soha nem volt kiemelkedő jelentősége. A hét tárgyalt téma közül ez a negyedik, noha ez az interjúvázlat egyik kiemelt kérdése volt. Jellemző, hogy a „konzultáció” kifejezés összesen 5 alkalommal fordul elő a 22 interjúban, ebből kettő utal egyértelműen ennek eltűnésére, a többi semleges (pl. az EU miatt kell, nemzeti...). A „párbeszéd” kifejezés 6 említéssel van jelen, ennek kétharmada egy interjúból, de valamennyi említés alapvetően ennek hiányát jelzi.

Az interjúalanyok jelezték, hogy a társadalmi egyeztetés soha nem volt meghatározó jelentőségű, inkább egy szükséges rosszként kezelték már 2010 előtt is. Pl.:

„Nincs civil társadalom, nemigen van értelme” – ezt sugallja a 21.ia

“Általában időrabló dolognak tekintették mindig, de legitimációs eszközként alkalmazták.” ... „ 16.ia

“A nagy része látszategyeztetés volt mindig.” 18.ia

„Ez sosem volt az erősségünk, ez a partnerség. ... Ha bevonod a partnereket, az időigényes és költséges – ez a hátránya. Az előnye a plusz információ, ami segíti a döntéshozatalt. Az, hogy azokat vonjam be, akiket szeretek, az érthető – de nem hallok ellenvéleményeket, és elveszhet információ.” 11.ia.

Maguk a civil szervezetek sem feltétlen voltak valódi civilek. „De már akkor [2010 előtt ] is sok álcivil volt, akik gazdasági és politikai érdekeket képviselnek, de azért valamennyire komolyan vettük.” 6.ia

Az egyeztetés szerepe általában csökkent. Ezt valamennyi interjúalany, aki beszél erről a kérdésről világossá teszi.

[A jogszabályi keretek is negatívan változtak] „A MT változása, a sztrájk szabályozás változása, a társadalmi egyeztetések leírása, egy csomó jogszabályi változtatás is volt, ami direkt nehezítette a társadalmi egyeztetést.” 18.ai.

„Az is egyértelmű, hogy mostanra nehezebb információt szerezni –a kormányzati elszámoltathatóságát erősen korlátozzák. Ld. pl. az infótörvényt – pénzhez kötötték az információhoz jutást.” 22.ia

„Masszív csökkenés a szerepben; mára formálissá vált. Másrészt a „szakmai szervezetek” (kamarák, civilek) is át vannak politizálva, klientelizálva. ... . A kormány.hu-ra elvileg ki kellene rakni a tervezeteket .... Pénteken este kirakják, hétfőn leveszik.” 1.ia

„2010 után csökkent. Csak ahol az EU miatt kötelező, ott kiküldjük, de egyre inkább csak legitimáló funkciója van. És akkor leegyeztetjük a C-fel, vagy valami másik álcivillel.” 6.ia

„Nagyon sokat változott: elképzelhetetlen volt, hogy kihagyunk egyeztetésekből szereplőket, vagy, hogy azon röhögcsélnek az államtitkárok, hogy hívjuk őket péntek 4-re.” 5.ia

Többen utalnak a csökkenés esetleges okaira is:

„Erre nem szorul rá a jelenlegi kormányzat – elég erős, és más legitimációs bázisokat – pl. nemzeti konzultáció – próbál teremteni.” 16.ia.

Ugyanerre, illetve a 2/3-ra utal a 4.ia is.

„A döntéshozók ellenérdekeltté válnak abban, hogy a döntés-előkészítés során az információk, főleg azok, amik alakítják a közvéleményt, azok kikerüljenek. Ezért nem érdekük bevonni a külső szereplőket” 19.ia

A kormány maga határozza meg, hogy kikkel nem egyeztet, és kikkel igen. Utóbbiak “baráti” szervezetek, amelyeket a kormány gyakran jelentős összeggel támogat. (Az interjúalanyok több ilyenre is utaltak, ezeket azonban töröljük az idézetekből.):

„... egyre jobban megválogatják, hogy kiket vonnak be” 3.ia

„Most felső utasításra lehúzzák a listáról akikkel [nem kell / lehet] egyeztetni.” 2.ia

„Tudatosan csak azokat a szereplőket vonják be, akik a kormányzattal egyetértenek, akik hatalomban vannak. Tehát előtte is és utána is formális volt, de most egyszínűvé vált.” 11.ia.

„– a 444 meg az index már több ilyen kinyírt, mint az állam. Ahogy elkezdik őket szeretni, a kormány számára rögtön ősellenséggé válnak. Azért, mert attól félnek, hogy erodálják azt az erős és központosított valamit, amit ’10 óta építünk” 17.ia.

„...a kormány megbélyegzi, ellenségként kezeli, azért mert vele szemben az bírálatot fogalmaz meg.” 22.ia

„minden területen elkezdtek kialakítani, kijelölni „megfelelő” érdekképviselői szereplőket, akik nincsenek kihatással a döntésre, inkább csak legitimálják a döntéseket. Tudják, hogy mit kell válaszolni.” 5.ia

A másik oldalon a civil szervezetek reakciója áll:

„...én is meg ők is úgy éreztük, hogy süketek párbeszéde folyik, ami nem visz sehova.” 3.ia

„Nem hisznek abban, hogy az érdemi hozzászólásuk az befogadásra kerül. És ebben van is valami.” 4.ia

„A civil oldalon is, már a párbeszéd megkezdése is a saját táboron belüli pozíciókat gyengíti. Kormányzati szinten ez egyértelmű bukást jelentene.” 3.ia

A bizalmatlanság köre ezzel válik teljessé.

## **KORRUPCIÓ – A „KIJÁRÓ EMBEREK” SZEREPE**

Az Országjelentés azt valószínűsíti, hogy az alacsonyabb szinteken a korrupció mértéke inkább csökkent, de utal arra, hogy a magasabb szinteken, pl. a közbeszerzések esetében vagy a jogszabályok alakításához is kapcsolódóan, erősen valószínűsíthetők korrupciós tendenciák. (p.455 ) Másutt pedig explicite utal a Jelentés arra, hogy a jogalkotás gyakran szűk, olykor személyes érdekeket szolgál. (p458) Kvalitatív adatok tekintetében a Jelentés két erősen eltérő adatot mutat be. (p. 454) A Transparency International korrupciós indexe szerint Magyarország csak a 22. legkorruptabb ország az EU 28-ból, míg a Gallupnak a korrupció érzékelését mérő adatfelvétele szerint csak a 15. Ezt a különbséget a jelentés a mindennapokban érzékelhető (pl. rendőri) korrupció csökkentésével magyarázza.

Az interjúalanyok jelentős része is utal a korrupcióra.

Mindez gyakran úgy bukkan fel, hogy „korábban” is voltak kijáró emberek, akik befolyásolni akarták a döntéseket, bár nem mindig sikerrel. Most már „ők diktálják” a döntéseket.

„Korábban befolyásolni akarták, hogy mi íródik a papírra. De most már nem ez van – most már dominálni akarták. Ott ahol elég erősek, ott, ha ők jeleznek valamit, akkor ahhoz a hivatal automatikusan igazodik. Ez a 2010 utáni időszakban erősödött meg durván, egyértelműen. ... bejelentkezett hozzá [a szakterületi államtitkárhoz] ez az érdekcsoport, és két jóvágású öltönyös úriember elmondta, hogy mi, hogy van azon a területen és mi, hogy működik. És utána kérdezték, hogy ezt ugye megbeszéltük, megértettük egymást? Utána ő utánakérdezett a miniszternél, hogy ezeket mennyire kezeljem komolyan, de ő se tudta hirtelen, utánanézett, és utána azt mondta, hogy ne vitázz velük, ha nagy gáz van, szólj nekem.” 10.ia

„2016-tól már időnként látszott, hogy kimondottan egyéni érdekek mentén születnek döntések. ... Régebben voltak olyanok, hogy kell az iskolának vécé, és legfeljebb a haveri cég nyerte el. De később már az volt, hogy jött a haveri cég, és lediktálta az intézkedést.” 2.ia

„Nem azért építünk kollégiumot mert szükség van rá, hanem mert le kell kötni az építőipari kapacitást a G-nak és a M-nak. Ez most konkrét.” 2.ia

„A személyre szabott közbeszerzések egyre inkább jellemzők...” 22.ia

[Kormányzati döntéseket említ] „ez hozta létre az új tőkésosztályt – de a korrupciót is.” 5.ai

„a hálózat, a gazdasági szereplők, akik révén a közpénz eljut először magánkezekbe, ott pool-okat képez, és onnan lehet politikai/személyes célokat elérni velük” 18.ia

“Az hogy a gyerekeket beültetem egy nagy szervezet vezetőjének az teljesen természetessé vált.” 10. ia

Többen úgy látják, hogy mindezek teljes mértékben felülírják a közpolitikai szempontokat is:

„konkrét egyéni érdekek vették át a központi szerepet a közpolitika alkotásban.” 2.ia

„Azt hittem sokáig, hogy van egy szakmai prioritás, hogy mit akarsz csinálni ezért az országért; az fölborult, és mindenekelőtt az van, hogy politikai és gazdasági érdekeket kell kiszolgálni a hivatalnak. Elvtelenül. Korábban volt tere a szakpolitikák kialakulásának, ma nincsenek szakpolitikák.” 9.ia

## **A MEGALKOTOTT JOGSZABÁLYOKKAL KAPCSOLATOS KRITIKÁK**

A fentiekben utaltunk Sebők és teamje adatai kapcsán arra, hogy az egy kormányzati cikluson beüli törvénymódosítások aránya jelentősen megnőtt 2010 után, ami a jogszabályok határozott minőségi romlására utal. Az Országjelentés több, már idézett pontja is ezt jelzi. Kvantitatív adatként pedig a szabályozás minősége (regulatory quality) tekintetében Magyarországot az EU 28 országa közül a 22. helyre sorolja.

Az interjúalanyok maguk is érzékelik a döntések viszonylag gyenge minőségét és annak negatív következményeit. A hét téma közül ezt tárgyalták az interjúkban a harmadik legjelentősebb mértékben. Az outputok színvonalában érzékelhető romlást általában a minisztériumi munka színvonalának, illetve a szakmaiság csökkenéséhez kötik.

„A szakmai színvonal megítélésem szerint esett. Az, ami magyar jogalkotásban megy, az hűen tükrözi a szakmaiság alacsony színvonalát. Amúgy lehet, hogy nem lenne rossz, amit akarnak, csak a kivitelezés az katasztrofális.” 11.ia.

„A következmény társadalmi szinten, ha egy szervezetben a szakmai szempontokon túl az egyéb szempontok is szerepet játszanak, akkor az a feladatellátás színvonalát is befolyásolhatja, negatívan.” 19.ia

„A hatáselemzések [hiánya], a távlati megfontolások nélküli ötletelések kiszámíthatatlan következményekkel járnak.” 16.ia

„Romlik a policy minősége és a legitimációja is, jogi szempontból.” 9.ia.

Többen utalnak explicit módon a jogszabályok meghozatala utáni állandó változtatásokra.

„A kormányzat ettől a gyorsaságtól saját magát kényszeríti a folyamatos korrekciókra. ... Ez azért a társadalmi szempontjából is fontos és negatív hatás.” 19.ia

„Az én szempontomból a kodifikáció látszik. Egyre siralmasabb állapotok, egy őrült kapkodás jellemzi a jogalkotást. Nem kellően kidolgozottak a jogszabályok, kodifikációs szempontból (a szakmai tartalmát nem tudom megítélni).” 20.ia

[Előtte arról beszél, hogy beviszik a tervezetet és még aznap döntés lesz, a társadalmi egyeztetés teljes kihagyásával, tárcaköröztetés kihagyásával, de sokszor még az adott minisztérium sem tud róla; nagyon felgyorsult, de a következmény] “hogya sokkal többször javítani kell utána; nem volt végiggondolva egy csomó minden.” 5.ia

“a szakmai munkának a színvonala jelentősen esett. Sokkal kevésbé kidolgozottak az előterjesztések és szorulnak korrekcióra, nem zajlanak valós egyeztetések. Elharapódzott az egyedi esetekre való jogalkotás – ami újabb jogalkotási igényt generál és további hibalehetőséget jelent. Nem akarok poénkodni a gránitba vésett alaptörvénnyel, de még az Önkormányzati törvényt is 30-szor változtatták 2011 óta, míg komoly szakmai történet nem volt mögötte, egyedi problémák voltak” 8.ia

„A társadalom felé a legfontosabb eredmény – a beruházási költségek nőnek, másodsorban nem jó döntések születnek. Már az, hogy 3-4 hónaponként módosítasz egy jogszabályt, az nem eredményezhet a gazdasági szereplők részéről optimális hozzáállást.” 10.ia

Ugyanez egy maximálisan lojális interjúalany felfogásában: „Ez a politikai kormányzás rendkívül aktív kormányzást jelent, ami azt jelenti, hogy nem akkor vannak rendben a dolgok, ha leszabályoz valamit és utána lepihen, hanem folyamatosan rajta tartja a kezét a dolgokon. 14.ia.

Sajátos, inkább a jogállamisághoz köthető probléma az egyénre szabott jogalkotás:

„Elharapódzott az egyedi esetekre való jogalkotás” 8. ia.

“De sokkal inkább érezhető, hogy a jogalkotást befolyásolja olyan egyedi impulzus, ami számomra megfoghatatlan körökből érkezik. Ez azért megszorodott. Pl. a lex Borkai: ahhoz, hogy megválaszthassák Győr polgármesterének, kiment a törvényből, hogy nem lehet 5 éven belül katona. Vagy a másik: az önálló községgé válást nem az új településrészen, hanem a teljese településen kell népszavazással megerősíteni – ez volt a Lex A. Vagy pl. méltatlansági törvény – szándékos vagy gondatlan bűncselekmény kell, és később látod, hogy kinek az ügye miatt kellett a módosítás.”  
8.ia

A nem megfelelő jogszabályok esetében gyakran jelent problémát a jogalkalmazás. A jogszabály egyik tipikus hibája ugyanis, hogy a gyakorlatban nem hajtható végre. A minisztériumi pozíciókban hagyományosan, 2010 után pedig sejtetően még inkább általában kevés rálátása lehet az interjúalanyoknak az általában helyi szinten zajló mindennapi gyakorlatra. Mégis többen utalnak erre:

„A végrehajthatósággal nem törődnek.” 2.ia

„a jogalkalmazás szétesett. Az állandó jogszabályváltozások szétszilálták az egységes jogalkalmazást” 8.ia.

A kapkodva meghozott gyenge minőségű jogszabályok a jogalkalmazást is megnehezítik: „Jogértelmezési problémák, a közigazgatás és a bíróságok életét is megnehezíti” 20.ia

[Példa: új személyi igazolvány a nyugdíjasoknak] „úgy döntöttek, hogy előzetes tájékoztatás nélkül, azonnal, a meglévő adatok alapján legyártanak 2 millió okmányt és kipostázzák nekik – kapnak egy olyat, amit nem is kértek. És akkor majd a postás



fogja a régi igazolványt érvényteleníteni. Még a szakszolgálat is széttette a kezét hogy ez hogy már, de muszáj volt áttolni; sürgős az EP választások miatt” 22.ia

„pl. ha megnézed a jogszabályok számát, elég jól mutatja. 2010-ig évente 100-150 törvény volt,azóta 200 fölött vagyunk” 22.ia

„a feladatvégrehajtás elnagyoltabbá válik, de ez inkább a gyorsaság következménye” 19.ia

Néhányan explicite említik az átgondolatlan közpolitikák gyenge hatékonyságát, illetve eredményességét.

Példa, amely utal a rendszerből következő okokra: A hulladékgazdálkodás kapcsán: „Egy jól működő rendszert valaki kitalálta, hogy központosítani kell. Pontosan tudtuk, hogy nem fog menni – de nem mondták meg a vezetőknek, nem tájékoztatják őket, hogy nem fog működni. Tényleg egy katasztrofális helyzet alakul ki, és nincs párbeszéd, problémamegoldás.” 16.ia

„... Nem kérdezik meg a szakembereket, hogy mi legyen a döntés, ettől a döntések minősége rosszabb lett. Van ebben egy veszélyességi faktor is: jön egy hülye, és mond valamit, azt is azonnal végrehajtják.” 6.ia

Úgy tűnik, hogy a hatalmpolitikai célok, és az ezen a dimenzión mért sikeresség és a közpolitikai sikeresség, az interjúalanyok egy részének interpretációja szerint élesen szétválik. Erre többé-kevésbé direkt módon többen is utalnak:

„Hatalmi szempontból nagyon hatékony kormányzást építettek ki. ... Egy biztos, hogy az általuk vélt hatékonyságnak rendelték alá mindent. Aztán, hogy ez tényleg hatékony-e hosszú távon – ezt majd a történelem fogja megmutatni.” 16.ia

„ez ami van, a hatalom érdekeit szolgálja, és egyre kevésbé a társadalom érdekeit. Már nem azért szabályozok bizonyos dolgokat, hogy a társadalom életét megkönnyítsem... eltolódott a hatalomnak való megfelelés felé. Az egyensúly a

hatalom megtartása és a közérdek szolgálata között, az vagy megvan, vagy romlik – ez itt most romlik” 22.ia

## **JOG/KÖZPOLITIKA-ALKOTÁSI FOLYAMAT A 2010 UTÁNI IDŐSZAKBAN – ÖSSZEGZÉS HELYETT**

Sebők Miklós kutatásai elsősorban a törvényekre fókuszáltak és csak az utóbbi időben vonta be kutatási körébe a rendeleti jogalkotást. A törvényhozatali folyamat tekintetében is a parlamenti periódusra vonatkozó adatokat találunk. Ezek az adatok a törvénytervezet benyújtástól az elfogadásig, majd később az esetleges módosításokig számos rendkívül releváns információval szolgálnak a folyamatról, de csak annak parlamenti szakaszáról.

Ez a dolgozat az ezt megelőző szakaszra fókuszál, arra az időszakra, amelyben – legalábbis a jogalkotás normál rendje szerint – a minisztériumi apparátusok elkészítik a jogszabálytervezeteket. Mindehhez huszonkét interjúból indultuk ki, amelyek válaszadóinak mindegyike szolgált valamennyi ideig a 2010 előtti időszakban, és akik 2010 után magas vezető beosztást töltöttek be a FIDESZ kormány alatt is. Az ő beszámolóikból alakul ki egy kép a döntés-előkészítésről ebben az időszakban.

A fentiekből egy sajátos döntéshozatali rendszer képe alakul ki. Érzékelhetően ez a rendszer értelmezhető úgy, mint egy válasz, egy minden modern kormányzatot jellemző feszültségre, amelyre már Weber is utal a politikai és a hivatalnoki hivatás összevetése során. A politikus újat akar, jelentős, a társadalmat átformáló, vagy legalább ilyenként érzékelhető döntést kíván hozni. A bürokrácia általában inkább a status quo-t preferálja, lassítaná a változást, ráadásul – nem kis mértékben szakértelmének köszönhetően – ezernyi akadályát látja a radikális változásnak, pontosabban a radikális változás sikerének. És ezekre figyelmezteti is a politikust. A politikus ezt, nem is mindig alaptalanul, gáncsoskodásként éli meg; az a benyomása, hogy a hivatal, amelynek őt kellene szolgálnia rendszeresen “keresztbe tesz”, nem azt nézik, hogy hogyan lehetne valamit megcsinálni, hanem azt, hogy miért nem.

Erre a feszültségre, bár a fentiekben ezt részleteiben nem idéztük, az interjúalanyok nagy többsége utalt, már a 2010 előtti időszak kapcsán is. Többen úgy értelmezték a korábbi helyzetet, hogy a bürokrácia mintegy felőrölte, maga alá gyűrte a politikai döntéshozókat. A politikai kezdeményezések egy része elhalt, vagy kilúgozódott, a döntéshozatal rendkívül

lassú volt, mire a döntés megszületett, gyakran – legalábbis hatalompolitikai szempontból – irrelevánssá vált, stb.

Ebben jelentett radikális változást a 2010 utáni új stílusú kormányzás. Ez rövid idő alatt maga alá gyűrte az apparátust. Ahogy többen fogalmaztak, a minisztériumi apparátus pusztá végrehajtóvá vált; abban az értelemben, hogy a politika által meghatározott döntéseket kellett formába öntenie, különösebb hozzáadott érték nélkül. Ami karakteresen érzékelhető, az a szakértelem, legyen az hivatali, szakpolitikai vagy jogalkotási szakértelem, teljes háttérbe szorítása, a szakmai szempontok szinte totális figyelmen kívül hagyása, amit néhány kifejezetten lojális válaszdón kívül valamennyi interjúalany fájdalmasan élt meg.

Lényegében a közpolitikai döntéseket teljes egészében a politikai elem hozza meg, végletesen centralizált és voluntarista módon. A központi politikai akaraton túl semmilyen más szempont, hivatali szakértelem, a társadalmi csoportok, az érintettek elvárásai, stb. nem kaphat teret. A döntések hatalom-politikai szempontjai meghatározóak.

Többen utalnak arra, hogy a fókusz-csoportos vizsgálatok eredményei felülírnak minden szakpolitikai szempontot, vagy a mi fogalomkészletünkkel, a (hatalmi elit, rövid távú) politikai céljai felülírják a társadalom hosszú távú szempontjait.

“Alá van rendelve minden a politikai haszonnak. Régen nem tudtam volna elképzelni, hogy a szakma 99%-ban egyet ért valamiben, de egy fókuszcsoporthoz politikai szondáztatás, hogy mire szavaznának többen, az simán felülírja a teljes konszenzust. És nagyon kevés helyen látok hosszú távú, előrelátó tervezést, cselekvést.” 5.ia.

“Azokat a lépéseket lépik meg, amelyek nem veszélyeztetik a politikai támogatottságot, illetve, amelyek erősítik azt. Ha valami veszélyeztetné, a fókuszcsoporthoz ellene vannak, akkor azt nem lépik meg.” 6.ia

A kifejezetten lojális, 7.ia megfogalmazásában: “döntésben – ott inkább a politikai, kommunikációs, pártpolitikai szempontok dominálnak.”

Mindezt egy erős, szimbolikus mezőben teszik a társadalom számára elfogadhatóvá. Ezzel együtt a szimbolikus, jól kommunikálható elemek válnak – a központból kapott határozott utasításokon túl – a közpolitika-formálás meghatározó szempontjává is.

Az apparátussal szembeni elégedetlenség egyik fő oka: „egy szakmai stáb nem kommunikációs paneleket keres, hanem a valóságot próbálja leírni.” 3.ia

[Egy példa:]„Összeszerkesztettünk ezekből [egy kormányprogram-javaslatot], majd benyújtottuk a miniszterelnökhöz. Erre ő közölte, hogy nem lesz kormányprogram, merthogy a FIDESZ program marad a kormányprogram,így nincs mit számon kérni; folyamatosan jön majd az politikai iránymutatás, aszerint dolgozunk majd. ... Azóta amúgy semmilyen program nem készült, nem volt. ... Ma az apparátus a miniszterelnök úr beszédeit próbálja elemezni, és abból próbálja megérteni, hogy mi az irányt, mit kell neki csinálnia, ahol ő ül.” 18.ai

„Ez a politikai termék, amit a kormányzat kínál az fogyasztható .... egyszerű üzenetekkel sokkal könnyebb a tömegre hatni, mint komplex társadalmi problémákat megoldani.” 22.ia

„...kommunikáció-központú politika, azóta vannak ilyenek. ... Vicces volt, amikor az EMMI-ben kiadták a szótárat (nem szegény, hanem segítségre szoruló), miközben EU célkitűzés a szegénység csökkentése. 2016-tól egyre fokozódó mértékben uralkodóvá vált a közpolitikai irracionális, a propagandából fakadó közpolitika alkotás” 2.ia

„...a politikai döntéseknek nem vizsgáljuk a szakmai hatásait, alrendszerre lebontva, kizárólag a politikai célnak való megfelelést vizsgálják. Ez baj, mert társadalmi probléma tud így kialakulni, és még ha ennek tudatában is van a politikai vezetés, ez nem számít. Sokkal fontosabb a politikai cél, a hatalom megtartása, a preferált szavazó csoportok támogatása...”18.ia

A legkarakteresebben talán: „Nem közpolitikát csinálunk, ami célokról és eredményekről szól, hanem a lényeg a kommunikáció. A szlogen mögé rakunk „intézkedéseket”. Ez is ’15-’16-tól erősödött nagyon, hogy adjunk programokat a kommunikációs osztálynak, ami támogatja az ő üzeneteiket.” 2.ia

Mindez a kormányzati működés teljesen új rendszerének kialakítását is jelenti. Összességében, közpolitikai szempontból ezt a rendszert talán úgy lehetne jellemezni, mint amelyben a hatalompolitikai (politics) és a közpolitikai (policy) szempontok élesen szétválnak; olyannyira, hogy a külső szemlélőnek az a benyomása, hogy a kettő inkább ellentétesen hat. A sikeres közpolitikai kialakítása gyakran politikai kudarcot jelent(ene) és fordítva. Mindez a szimbolikus politizálás hátterével zajlik, ahol a tények már lényegtelené válnak, és a kérdés az, hogy ki tud meggyőzőbb és szerethetőbb valóságot prezentálni. Kétségtelen, hogy a FIDESZ kormányzat mindkét területen, a szimbolikus térben és így a politikában folyó harcnak is nyertese. Kétségtelen az is, hogy a minisztériumok fentebb leírt módon történő használata ennek a nyerő stratégiának fontos része. Csak az újságokat olvasva is jól látható az is, hogy nem hungarikumról van szó, hanem egy világtendenciáról, ha a szakmai szempontok háttérbe szorulásáról és a szimbolikus építkezésről beszélünk. Az is kétségtelen ugyanakkor, hogy Magyarország ezen a területen élen járt, mind a folyamat időbeli kezdetét, mind annak mélységét tekintve. Ilyenként sajátos társadalmi kísérletként is tekinthetünk erre, amelynek egyik, vagy talán legfontosabb kérdése, meddig lehet sikeres, vagy legalább működőképes egy politikai rendszer, amely a szakmai szempontokat, ha úgy tetszik, a valóság tételezett helyzetét szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyja? Másfelől: Van-e egyáltalán létjogosultsága a post-truth időszakban egy ilyen kérdésnek?

## HIVATKOZOTT IRODALOM

Aitken, V. E. (2013). An exposition of legislative quality and its relevance for effective development. *ProLaw Student Journal*, 2, 1–43.

Boda, Z. (2018). A közpolitikai változás elméletei és a megszakított egyensúly. In M. Sebők & Z. Boda (Eds.), *A magyar közpolitikai napirend Elméleti alapok, empirikus eredmények* (pp. 15–22). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018. [https://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/A\\_magyar\\_koezpolitikai\\_napirend\\_imprimatura.pdf](https://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/A_magyar_koezpolitikai_napirend_imprimatura.pdf)

Gajdusчек, G., & Hajnal. (2010). *Közpolitika: A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. HVG-ORAC.

Höfler, S., Nussbaumer, M., Xanthaki, H., & Karpen, U. (2017). *Legislative drafting*. Hart.

Mousmouti, M. (2012). Operationalising quality of legislation through the effectiveness test. *Legisprudence*, 6(2), 191–205.

NKE. (2019). *KÖZIGAZGATÁSI ALAPVIZSGA (tankönyv; 7. Kiadás)*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.

Pesti, S. (2000). A kormányzati döntéshozatal. *Századvég*, 18, 69–119.

Pesti, S., Farkas, A., & Franczel, R. (2015). A kormány működési és szervezeti rendje [Organization of Cabinet operations] (1990-2014). In A. Körösenyi (Ed.), *A magyar politikai rendszer: Negyedszázad után* (pp. 109–135). Osiris.

Xanthaki, H. (2010). Drafting manuals and quality in legislation: Positive contribution towards certainty in the law or impediment to the necessity for dynamism of rules? *Legisprudence*, 4(2), 111–128.

Xanthaki, H. (2014). *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Bloomsbury Publishing.

Xanthaki, H. (2019). Misconceptions in legislative quality: An enlightened approach to the drafting of legislation. In *Conceptions and Misconceptions of Legislation* (pp. 23–49). Springer.



## MELLÉKLET

A Sebők Miklós teamje által felállított jogszabályi adatbázisból nyerhető néhány meghatározó adat.

ciklus	elfogadott törvényjavaslatok száma	átlagos karakter- hossz	átlagos időtartam	módosítók átlagos száma	cikluson belüli módosítók aránya (százalék)	nem kormányzati javaslatok száma *
<b>1994- 1998</b>	499	30941	82,5	45,8	27,7	64
<b>1998- 2002</b>	460	30843	82,8	23,8	20,7	63
<b>2002- 2006</b>	573	34837	61,9	27,7	29,7	103
<b>2006- 2010</b>	585	26648	66,1	16,7	35,9	113
<b>2010- 2014</b>	859	47230	43,8	16,3	41,1	289
<b>2014- 2018</b>	730	66414	45,9	5,5	25,9	165

Forrás: Szerzők összeállítása a kötetben közölt adatokból